

Una proiezione operativa così tracciata appare funzionale, ad avviso della Corte, pure nelle linee essenziali, ad un modulo organizzativo dell'Ente che - nella stessa qualificazione e specializzazione del personale (sia tecnico e sia amministrativo) - corrisponde alle esigenze di rinnovamento e quindi alla "maggiore efficienza dell'apparato tecnico/amministrativo" dell'Ente pubblico economico (ente di servizi ed ente di investimenti) secondo i criteri ed i principi di riordino dettati dalla vigente legislazione (ex art.11, comma 1, lett. b, ed art.14, legge n.59/1997).

Infine, rileva ancora la Corte, la funzionalità dell'ANAS nella "realizzazione e gestione della rete autostradale e stradale nazionale" nonché nel "controllo delle concessionarie autostradali, relativamente all'esecuzione dei lavori di costruzione" (ex commi 1 e 2, art.98, dec. leg.vo n.112/1998) non può che essere di valido supporto, quale struttura unitaria operante nel settore viario del territorio nazionale, alla stessa "Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici" (ex art.4, legge n.415/1998).

Invero, nel perseguire le proprie attività istituzionali di vigilanza, intestate alla medesima Autorità - la cui competenza involge l'intera area di applicazione della legislazione in materia di opere e lavori pubblici (ex comma 1, art.4 cit.) - detta Autorità può altresì avvalersi "della collaborazione di altri organi dello Stato", quale appunto l'ANAS, ponendo una osmosi - vigilanza/gestione - da cui certamente ne giova la trasparenza e la correttezza nella gestione della finanza pubblica, "nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori".

5. Il controllo/vigilanza dell'Ente sulle Società concessionarie autostradali e dei trafori alpini =

5.1 - Premessa: lo svolgimento della situazione giuridica circa la revisione delle convenzioni che disciplinano le "concessioni di costruzione ed esercizio di

autostrade" =

Nel rinviare a quanto in «premessa» considerato, nel profilo storico (cfr. prg.1.2, pgg.4/6). circa il risanamento della finanza pubblica ed il riassetto della Pubblica Amministrazione, in tale indirizzo operativo si colloca altresì la revisione dell'intero comparto delle concessioni autostradali (già assentite, anteriormente all'entrata in vigore della menzionata legge 12 agosto 1982, n.531 sul piano decennale per la viabilità di grande comunicazione) e da cui trae origine l'art.11 della legge 23 dicembre 1992, n.498 (recante interventi urgenti in materia di finanza pubblica) secondo il quale il legislatore dispone che il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) - "su proposta del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del Tesoro e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica" - emana direttive "per la revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi che disciplinano le concessioni autostradali nonché per la revisione, a partire dall'anno 1994, delle tariffe autostradali, tenuto conto dei piani finanziari, delle variazioni del costo della vita, dei volumi di traffico e dei dati scaturenti dagli indicatori di produttività" (ex comma 1, art.11. cit.).

Con la successiva legge 24 dicembre 1993, n.537, all'art.10 il legislatore prevede - tra l'altro - che "con il rinnovo delle convenzioni revisionate in applicazione dell'art.11 della legge 23 dicembre 1992, n.498, si definisce la natura privata dell'attività svolta dalle società concessionarie di autostrade nonché la esclusione della garanzia dello Stato per contrazione di mutui" (comma 8).

A séguito del riferito quadro di indirizzo operativo dettato dal legislatore, vanno menzionate le deliberazioni del CIPE recanti direttive per la revisione sia degli strumenti convenzionali disciplinanti le concessioni autostradali e sia delle tariffe autostradali, nel profilo normativo nonché economico e finanziario.

In particolare, si richiamano nell'ordine temporale le deliberazioni del 21

settembre 1993; del 7 dicembre 1994; e del 20 dicembre 1996.

Nel riassumere, per quanto presentemente interessa, il CIPE ha elaborato (come desumibile dalle ripetute deliberazioni) i seguenti principi e criteri direttivi, in conformità della legislazione di settore, affermando che:

= il piano finanziario è il documento contabile che consente la valutazione economica e finanziaria dell'attività oggetto della concessione (dirett. 1993, punto 3) e deve essere redatto secondo il "modello unificato che verrà approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica" (dirett. 1993, punto 3; dirett. 1996, punto 2.1);

= le tariffe di pedaggio autostradale sono fissate, nei modi di legge (ex art.11, comma 2, legge n.498/1992), "con i criteri che verranno stabiliti in via generale per la determinazione delle tariffe e dei prezzi dei pubblici servizi" (dirett. 1993, punto 1; dirett. 1996, punto 1.2);

= in sede di definizione dei nuovi strumenti convenzionali verranno, altresì, "verificati gli eventuali squilibri economico-finanziari derivanti dai mancati adeguamenti tariffari e «transattivamente» risolto l'esistente contenzioso insorto, anche in materia di canoni devolutivi" (dirett. 1993, punto 8; dirett. 1994, punto 3.1, lett. d.). includendovi pure gli "interventi realizzati ai sensi dell'art.4. quinto comma, della legge 29 maggio 1989, n.205" (interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990) nonché per le opere connesse alla esposizione internazionale "Colombo '92" (legge 18 marzo 1991, n.99) (dirett. 1993, punto 5). Per i menzionati interventi, il legislatore aveva previsto che l'equilibrio economico fosse "assicurato anche attraverso la proroga del termine di scadenza delle attuali concessioni" (ex art.4, comma quinto, legge cit.):

= il piano finanziario va elaborato pure per la "realizzazione di programmi di

investimento" (quali "interventi di adeguamento" delle infrastrutture autostradali, interventi necessari "alla sicurezza del traffico o al mantenimento del livello di servizio" - ex art.14 legge 531/1982) (dirett. 1994, punto 3.1, lett. a);

= il nuovo piano finanziario - premesso che "rappresenta il supporto all'inquadramento istituzionale della relazione tra ente concedente (ANAS) e società concessionaria - può prevedere, nel ristabilire il richiamato equilibrio economico, "in tesi" generale (come ritenuto e ribadito nelle premesse della stessa deliberazione del 20 dicembre 1996), pure il procedimento di proroga del termine di scadenza della concessione, proroga riconducibile "a investimenti a carattere straordinario o a cause individuate a priori";

= per quanto attiene, poi, al profilo normativo inerente all'affidamento dei lavori, le convenzioni dovranno richiamare la disciplina vigente in materia di opere pubbliche, nel rispetto della legislazione comunitaria (dirett. 1993, punto 6);

= infine, si confermano - nella menzionata deliberazione del 1996 (cfr. alleg.10) - tutte le precedenti (che non siano modificate dalla stessa deliberazione) "adottate da questo Comitato ai sensi dell'art.11 della legge n.498/1992" (punto 4.2).

Ciò posto, nella prima fase operativa - nel dare esecuzione al ripetuto art.11, legge n.498/1992, nonché alle richiamate deliberazioni del CIPE, di attuazione della stessa legge - devono considerarsi due distinti ed autonomi procedimenti che, dopo la pronuncia della Corte dei conti, Sezione del controllo Stato. n.136 in data 6 novembre 1997 (pronuncia resa sul decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del Tesoro, n.314 del 4 agosto 1997, recante approvazione della nuova convenzione tra l'ANAS e la società "Autostrade S.p.A." - cfr. alleg.11), trovano, detti procedimenti, il dovuto riscontro.

Il primo procedimento è riferibile all'attività istruttoria svolta dall'Ufficio di

controllo interno; il secondo inerisce all'attività del Ministero dei lavori pubblici, specificamente della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER).

In particolare, il Direttore dell'Ufficio di controllo interno riferiva (all'Amministratore ed altresì al Magistrato delegato al controllo dell'Ente, relaz. prot.307, del 5 agosto 1997) sugli accertamenti svolti, a decorrere dall'anno 1996, sulla situazione giuridica ed economica delle Società concessionarie presentemente in numero di ventidue, quali società concessionarie di costruzione e di esercizio di autostrade, ed in numero di tre quali Società concessionarie dei trafori alpini (cfr. alleg.15.1).

Dalla lettura del menzionato documento istruttorio, la Corte rileva che la verifica "de qua" (nel quadro di una complessa ed estesa indagine ricognitiva) ebbe inizio con l'esame degli effetti prodotti dalla legge 28 aprile 1971, n.287, che determinò la revisione di tutte le convenzioni accessive alle concessioni in essere e rielaborò anche i criteri da seguire nella redazione delle successive convenzioni.

Dalla medesima verifica si desume che la genericità delle disposizioni dettate dalla richiamata legge di revisione aveva causato la produzione di convenzioni non uniformi di talché non si è resa possibile una rappresentazione unitaria delle norme recepite nei medesimi atti convenzionali. Conseguentemente, lo stesso Ufficio di controllo ha elaborato delle tabelle di raffronto delle clausole principali, al fine di evidenziare le più evidenti disparità ravvisabili dall'intero sistema.

Si è proceduto, pertanto, sulla base di 12 capitoli di ricerca e di raffronto, relativi a:

1. premesse storico-legislative della convenzione;
2. indicazione formale della convenzione;
3. oggetto della concessione;

4. ultimo piano finanziario di riferimento;
5. principali obbligazioni della concessionaria;
6. poteri della concessionaria;
7. eventuali vincoli all'attività della concessionaria;
8. obbligazioni del concedente;
9. regime tariffario;
10. eventuali poteri di subconcessionari;
11. cause di decadenza;
12. regime delle controversie.

Nella visualità di un quadro di sintesi, concludeva il medesimo Direttore, uno dei profili più incerti appariva proprio il sistema dei controlli da parte dell'Ente concedente (che aveva assunto diritti ed obblighi dell'Azienda di Stato, ex art.11, comma 5, dec. leg.vo n.143/1994).

Invero, l'esercizio della vigilanza da parte del concedente non condiziona l'attività del concessionario, "in quanto la responsabilità in ordine alla progettazione ed esecuzione dei lavori rimane esclusivamente in capo agli stessi concessionari". Nelle convenzioni il riferimento alla menzionata attività di vigilanza è unicamente limitata a facoltà di visita e di esecuzione di prove o misurazioni, ma non è prevista alcuna conseguenza per il mancato esercizio della ripetuta vigilanza. In breve, le prescrizioni in materia di controlli possono rimanere inefficaci, con conseguenze non stimabili in fase di gestione ed in termini di danno all'utenza circa la qualità del servizio.

In ordine, poi, alla disciplina del sistema sanzionatorio a carico del concessionario, il sistema stesso si rileva sostanzialmente carente. Infatti, pur tassativamente previste tutte le cause di decadenza, la formulazione della stessa è talmente generica da rendere difficilmente identificabile le fattispecie concrete.

Le controversie sono comunque demandate alla competenza arbitrale.

Infine, circa la materia del contenzioso, si osserva che tutte le convenzioni "prevedono ancora il regime di devoluzione degli utili" di esercizio (ex art.1, legge n.287/1971). Rileva il cennato Direttore che la medesima previsione è ormai superata a séguito della disposizione dell'art.10, comma 3, della legge 24 dicembre 1993, n.537 che, dal 1° gennaio 1994, impone la corresponsione allo Stato di un canone annuo in misura fissa, commisurato ai proventi da pedaggio.

Circa le considerazioni conclusive - in punto di diritto e nel profilo economico/finanziario, ai fini della revisione delle convenzioni "de quibus" - l'avviso dello stesso Direttore viene riassunto in distinte relazioni (in data - rispettivamente - 5 agosto 1997; 27 novembre 1997; 2 aprile 1998; 20 aprile 1998; e 29 maggio 1998) esaminando, in particolare, i principi desumibili dalla giurisprudenza del controllo (Corte dei conti) e consultiva (Consiglio di Stato e Avvocatura generale dello Stato), nonché il parere richiesto (n.5028, del 23 dicembre 1997) dall'Ente e reso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Prot. n.20156), in data 22 maggio 1998 (cfr. alleg. n.12).

Nel riassumere quindi il secondo e distinto procedimento, inerente all'attività del Ministero dei lavori pubblici, va preliminarmente esaminata la ripetuta deliberazione del CIPE, in data 20 dicembre 1996, deliberazione che - nel dettare contenuti e termini operativi ben definiti - prevedeva dover concludere (come avanti precisato, pg.218) gli indirizzi espressi con le precedenti e menzionate deliberazioni del medesimo Comitato (in data - rispettivamente - 21 settembre 1993 e 7 dicembre 1994), ai fini della revisione delle cennate convenzioni, nonché delle tariffe di pedaggio autostradale, relative alle concessioni "de quibus" entro il 31 dicembre 1997.

Al riguardo, dispone la deliberazione "de qua", del dicembre 1996 (cfr. cit. alleg.

n.10):

"Entro il 28 febbraio 1997 il Ministro dei lavori pubblici , di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, approverà il modello unificato di piano finanziario alla stregua dei criteri indicati al punto 1.1 della presente delibera" (punto 2.1);

"Entro il 30 giugno 1997 le società autostradali presenteranno i piani finanziari elaborati sulla base del modello unificato di cui al punto precedente e riferiti all'intera situazione aziendale reddituale e patrimoniale esistente come base per la proiezione futura delle strategie di investimento" (punto 2.2);

"Entro il 31 dicembre 1997, nel rispetto delle procedure previste dalla vigente normativa, saranno approvati nuovi atti convenzionali con le società concessionarie: la decorrenza è fissata al 1° gennaio 1998" (punto 2.3).

Ciò posto, il Ministro dei lavori pubblici, con autonoma interpretazione della legislazione vigente, ha ravvisato conforme a legge poter accorpare, nell'attività del controllo inerente alla approvazione del "modello unificato di piano finanziario alla stregua dei criteri indicati al punto 1.1" della medesima delibera, anche la elaborazione e la redazione dello stesso modello unificato.

Veniva infatti istituita all'inizio dell'anno 1997 una Commissione presso il Ministero dei lavori pubblici con il compito di definire detto modello unificato di piano finanziario.

Con il menzionato decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri del tesoro nonché del bilancio e della programmazione economica, n.125/Segr.

Dicoter, in data 15 aprile 1997, si approvava il menzionato modello unificato di piano finanziario.

Va comunque osservato che nelle premesse (e nel dispositivo) del decreto "de quo" non è rinvenibile l'organo o l'ufficio responsabile della elaborazione e della redazione dello stesso documento.

Procedimento analogo e pedissequo ha ritenuto dover seguire ancora il Ministro dei lavori pubblici con il conseguente "schema di convenzione-tipo" la cui elaborazione e redazione non va ascritta alla struttura dell'Ente (la Direzione centrale autostrade e trafori) e né, conseguentemente, sussiste la verifica dell'Ufficio di controllo interno e né, per quel che più rileva, la valutazione del Collegio dei revisori che "analizza i processi decisionali ed esecutivi degli organi e degli uffici dell'Ente" (ex art.8, comma 4, dec. leg.vo n.143/1994).

Dall'esame della documentazione acquisita, la Corte rileva che il Consiglio dell'Ente ha formulato "pareri" su documentazione inerente a materia elaborata dall'Amministrazione vigilante di talché il medesimo "Consiglio - esaminato il testo dello schema tipo di convenzione trasmesso in data odierna (9 luglio) con lettera n.251; - apportate contestualmente le modifiche (di seguito specificate) delibera favorevolmente in ordine allo schema tipo di convenzione con le società autostradali così come modificato (verbale dell'adunanza del Consiglio in data 9 luglio 1997)".

Precisa tuttavia la Corte (per compiutezza di referto, per quanto emerge dalla documentazione acquisita) che il menzionato parere "favorevolmente" espresso dal Consiglio dell'ANAS, pur con il procedimento testé richiamato, è stato preceduto (nel corso dei lavori del medesimo Consiglio) da una non breve dialettica, in particolare con riferimento all'applicazione - a favore delle Società concessionarie partecipate dalla mano pubblica, direttamente od indirettamente (dall'I.R.I.) - della disposizione dell'art.14.

comma 4, della ripetuta legge 8 agosto 1992, n.359.

Né peraltro è mancato il richiamo al referto al Parlamento della Corte dei conti, a Sezioni riunite, n.2/REF/93 del 28 maggio 1993, sul tema "Le società a partecipazione statale: tipologia e caratteri dei rapporti contrattuali con le Amministrazioni dello Stato".

L'Amministratore, specificamente, ha ritenuto non applicabile - nel settore delle concessioni di costruzione e di esercizio di autostrade - la cennata disposizione dell'art.14, comma 4, legge n.359/1992, in ciò aderendo all'originario avviso dell'Avvocatura generale dello Stato (parere n.68640, sul ricorso al TAR Campania della Società Autostrade Meridionali - S.A.M.), in data 11 giugno 1993, secondo la quale detta inapplicabilità è avvalorata pure dal testo letterale della norma atteso che "il quarto comma (a differenza del terzo) non prevede il «dies a quo» da cui computare il nuovo termine di durata e non annulla la rilevanza del tempo già trascorso".

In buona sostanza, concludeva l'Avvocatura, "il nuovo termine fissato dal quarto comma è un termine di durata e non di scadenza; con la conseguenza che nessuna proroga si determina «ope legis» per le concessioni che già avessero la durata minima di venti anni prevista dal comma precedente".

Successivamente, a séguito di reiterazione del quesito da parte della società "Autostrade S.p.A." - nell'insistere sull'applicabilità nei confronti delle partecipate dalla Holding IRI della disposizione dell'art.14, comma 4, legge n.359/1992 - veniva dall'Amministratore dell'ANAS nuovamente richiesto, con nota n.2321, in data 18 giugno 1997, il parere dell'Avvocatura generale dello Stato.

Precisava lo stesso Amministratore, tra l'altro, nella riferita nota n.2321/97, che l'Avvocatura (con il menzionato parere n.68640, dell'11 giugno 1993, relativo alla Concessionaria autostradale SAM S.p.A.) aveva espresso l'avviso "secondo il quale la disposizione di cui all'art.14 della legge n.359 non riguarderebbe in primo luogo le

concessioni autostradali, in quanto per le stesse la durata delle concessioni è strettamente correlata all'ammortamento finanziario dei costi delle opere e, quindi, la proroga automatica si risolverebbe in un danno ingiustificato all'Erario, cui l'opera stessa deve essere devoluta al termine della concessione".

L'Avvocatura - dopo una pronuncia interlocutoria (prot. ANAS, n.35394 del 30 giugno 1997) intesa a "conoscere le eventuali osservazioni" dell'Amministrazione dei lavori pubblici - con parere n.98676, reso il 19 luglio successivo, mutava logica di lettura circa la interpretazione della disposizione dell'art.14, comma 4, legge n.359/1992.

Affermava la medesima Avvocatura (richiamato l'avviso delle " Amministrazioni del Tesoro e dei Lavori Pubblici" sulla applicabilità "alle concessioni in discorso dell'art.14 del D.L. 333/92 convertito con L.359/92") che "la decorrenza dei 20 anni di proroga li previsti debba fissarsi dalla scadenza della concessione in atto" e che a tale soluzione si perveniva "da un punto di vista sistematico".

Il legislatore infatti - concludeva l'Organo consultivo - ha voluto, "nell'avviare la privatizzazione delle società a partecipazione statale, costituire una sorta di avviamento di tali società, incrementando la loro potenzialità economica, a tal fine fissando in almeno 20 anni la durata di concessioni nuove e prorogando di 20 anni le concessioni già in atto".

Ciò posto, il Ministero dei lavori pubblici nel richiedere il parere al Consiglio di Stato sul menzionato schema di convenzione/tipo per le concessioni autostradali - e come è dato rilevare dalla lettura dello stesso parere (Sez. II, n.1715/97) in data 23 luglio 1997 (cfr. alleg. n.13) - limitava la richiesta di parere (per quanto desumibile dalla lettura dell'art.2 - in rubrica «Oggetto» - di detto schema di convenzione) alla corretta interpretazione (tra le altre disposizioni) sia dell'art.5 e sia del successivo art.14 della legge 12 agosto 1982, n.531 (sul piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale), articoli inerenti ad interventi di "adduzione" ai

trafori alpini e alle grandi aree metropolitane ed altresì ad interventi di adeguamento richiesti da esigenze "relative alla sicurezza del traffico o al mantenimento del livello del servizio".

Nessun richiamo, nel medesimo "schema di convenzione-tipo", né nelle dettagliate premesse (in storica sequenza di rinvio alla legislazione di settore) e né nel menzionato art.2 dello stesso schema di convenzione, è rinvenibile all'art.14, comma 4, legge n.359/1992.

Pertanto, in merito alla valenza dell'efficacia nel comparto delle concessioni autostradali di detta ultima disposizione di legge (quale appunto il comma 4, dell'art.14 cit.) l'Amministrazione dei lavori pubblici ha ravvisato appagante, in punto di diritto, il solo parere reso dall'Avvocatura generale dello Stato e ciò in luogo della pronuncia del Consiglio di Stato, "organo di consulenza giuridico/amministrativa", secondo Costituzione (ex art.100), degli "organi di governo" (ex art.3, lett. f, decreto leg.vo 3 febbraio 1993 n.29, come novellato dal decreto leg.vo 31 marzo 1998, n.80).

Al riguardo, l'art.17, comma 25, della legge 15 maggio 1997, n.127 (recante "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo") dispone che il "parere del Consiglio di Stato è richiesto in via obbligatoria" altresì "sugli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più Ministri" di talché, rileva la Corte, la omissione della richiesta del medesimo parere sull'applicabilità nel settore delle concessioni autostradali del ripetuto art.14, comma 4, legge n.359/1992.⁽²³⁾

⁽²³⁾ Per completezza, va annotato che la riferita omissione nel richiedere il parere (circa l'ammissibilità della c.d. "proroga generalizzata" nel settore in esame, ex art.14, legge n.359/1992) al Consiglio di Stato venne altresì rilevata (dopo il rifiuto di visto e della conseguente registrazione da parte della Corte dei conti - Sez. cont. Stato, delib. n.136/1997, del 27 ottobre/6 novembre 1997 - del decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, in data 4 agosto 1997, recante l'approvazione della nuova convenzione tra l'Anas e la società "Autostrade S.p.A.") nella stessa sede parlamentare (cfr. Atti Camera dei Deputati - VIII Commissione "Ambiente, territorio e lavori pubblici" - seduta del 5 novembre 1997, "Audizione del Ministro dei lavori pubblici" - intervento On.le Sauro TURRONI, pg.450).

Tanto premesso, rileva ancora la Corte che l'Amministrazione vigilante - men' che inviare al preventivo esame di legittimità della Corte stessa (ex art.3, comma 1, lett. b, legge n.20/1994) il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, con cui si sarebbe dovuto emanare la direttiva con unito lo schema di convenzione-tipo (quale «unicum» con la direttiva stessa, ex comma 25, art.17, cit.), direttiva recante gli indirizzi per la disciplina dei rapporti tra concedente (ANAS) e le Società concessionarie, trasmetteva al medesimo preventivo controllo di legittimità, altro provvedimento: il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, n.314 in data 4 agosto 1997, concernente l'approvazione della convenzione, rep. n.230, in pari data 4 agosto 1997, tra l'ANAS e la società "Autostrade S.p.A.".

Per quanto desumibile dagli atti, unicamente nel piano finanziario, allegato a detta convenzione, si richiamava l'art.14 della legge n.359/1992, accordando così - alla medesima Società partecipata dall'IRI - una proroga generalizzata di anni venti decorrenti dalla scadenza di quella (allora) in vigore (dall'anno 2018 all'anno 2038).

La Delegazione della Corte dei conti, presso il Ministero dei lavori pubblici, formulava rilievo istruttorio (n.46), in data 27 agosto 1997, a séguito del quale (non ravvisate idonee le rituali controdeduzioni dell'Amministrazione, nel superare l'insorto contrasto sulla applicabilità del ripetuto art.14, cit. nel settore delle concessioni autostradali) il Consigliere della Corte medesima, delegato al riscontro sugli atti di detto Dicastero, deferiva la questione all'esame ed alla pronuncia della Sezione del controllo sulle amministrazioni dello Stato.

Con la richiamata deliberazione n.136, depositata il 6 novembre 1997, la stessa Sezione del controllo ricusava il visto e la conseguente registrazione del menzionato decreto n.314 del 4 agosto 1997, emanato dal Ministro dei lavori pubblici di concerto con

il Ministro del tesoro (cfr. alleg.11, cit.).

A seguito di detta pronuncia, il CIPE, con deliberazione (n.246/97) del 18 dicembre 1997 prorogava il termine del 31 dicembre 1997 (già previsto nella precedente deliberazione del 20 dicembre 1996, ex punto 2.3) al 30 giugno 1998 ai fini della revisione di tutti gli atti convenzionali con le Società concessionarie. La menzionata proroga era conseguente a specifica richiesta del Ministro dei lavori pubblici (nota n.449 del 16 dicembre 1997), proroga resasi necessaria per il riesame dell'intero procedimento revisionale.

In data 23 dicembre 1997, l'Amministratore dell'ANAS - preso atto della cennata deliberazione della Corte dei conti (secondo la quale l'art.14 della legge n.359/1992 è "intrinsecamente inapplicabile allo speciale comparto delle concessioni autostradali") - richiedeva (con nota n.5028 come innanzi precisato) all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di conoscere, in particolare, se la proroga, svincolata da qualunque automatismo, in quanto connesso alla risoluzione di controversia e al riconoscimento dei diritti acquisiti, presentasse motivi rilevanti agli effetti della legge 10 ottobre 1990, n.287 (cfr. alleg.12, cit.).

Il Ministro dei lavori pubblici, con nota (prot. 342/98), del 30 gennaio 1998, trasmetteva al Presidente della Corte dei conti la risoluzione del Consiglio dei ministri. in data 16 gennaio 1998, di richiesta di riesame del provvedimento "de quo" da parte delle Sezioni riunite (ex art.25, comma secondo, regio decreto 12 luglio 1934, n.1214 e art.2, lett. n, legge 23 agosto 1988, n.400) unendo, a detta nota, la relazione dell'Ufficio studi e legislazione del medesimo Ministero che riassumeva le motivazioni le quali, ad avviso della stessa Amministrazione, rendevano ragione della affermata legittimità del ripetuto decreto (n.314, del 4 agosto 1997) che, con l'approvazione della nuova convenzione e del relativo piano finanziario, ricomprendeva altresì - a favore della Società "Autostrade

S.p.A." - la menzionata proroga ventennale sino al 2038.

Le Sezioni riunite con deliberazione n.20/E/98, depositata il 19 marzo 1998 (cfr. alleg. n.11.1) - esaminati gli atti prodotti nella loro compiutezza e rilevata altresì la connessione esistente tra la richiamata convenzione, rep. 230, del 4 agosto 1997, e la convenzione aggiuntiva, in data 15 gennaio 1998, stipulata tra le stesse parti (ANAS e società Autostrade) - ravvisavano non conformi a legge le convenzioni stesse, nonché il relativo piano finanziario, e per l'effetto i decreti di approvazione delle medesime convenzioni, decreti sui quali (ai sensi del cennato art.25, secondo comma, regio decreto n.1214/1934) ordinavano la registrazione, con apposizione del visto con riserva.

Per quanto presentemente rileva si riassumono, nel loro coordinamento, i principi affermati dalla Corte dei conti - in tema di revisione delle concessioni di costruzione e di gestione di autostrade - nelle due deliberazioni rese dalla Sezione del controllo Stato. n.136/1997, nonché dalle Sezioni riunite, n.20/E/1998.

In particolare, si è affermato che:

- non trova applicazione - a séguito di interpretazione letterale e sistematica della legislazione nazionale inerente al settore delle concessioni di lavori pubblici - l'art.14 della legge n.359/1992 (di conversione con modificazioni, del decreto legge n.333/1992) bensì l'art.11 della legge n.498/1992, nonché l'art.10 della successiva legge n.537/1993. disposizioni che vanno lette in conformità delle norme di attuazione di cui alle menzionate deliberazioni del CIPE (21 settembre 1993; 7 dicembre 1994; e 20 dicembre 1996) (cfr. pgg.218/219, cit.);
- le concessioni autostradali, a legislazione invariata, vanno ricondotte nelle concessioni amministrative di costruzione e di gestione di opera pubblica, e non in quelle di "concessioni di servizi";
- dall'esame coordinato della legislazione di settore, le concessioni autostradali che di

norma hanno durata trentennale (ex art.3, legge 21 maggio 1955, n.463; art.2, legge 24 luglio 1961, n.729), possono essere prorogate' esclusivamente per ristabilire condizioni di equilibrio nei piani finanziari che le supportano, quando il concedente non ritenga possibile e/o conveniente - in relazione a sopravvenute e mutate esigenze - agire sulle altre due componenti, e cioè il contributo dello Stato ed il regime tariffario (ex art.5, legge n.729/1961; art.5, legge 28 aprile 1971, n.287; ex art.4, legge 29 maggio 1989, n.205; deliberazioni CIPE del 21 settembre 1993 e 20 dicembre 1996, cit.);

- il piano finanziario è un "prius" - oltre che per le convenzioni relative alle nuove concessioni - anche per la revisione delle convenzioni inerenti alle concessioni autostradali già assentite, ove ricorrano, per tale revisione, le condizioni normativamente previste (deliberazioni CIPE 21 settembre 1993, punto 3; 7 dicembre 1994, punto 3; 20 dicembre 1996, punti 1.2, 2.1 e 2.2, cfr. alleg. n.10, cit.);
- nel quadro della legislazione che disciplina le concessioni di costruzione e di esercizio autostradale, sussiste - in merito alla nuova convenzione conclusa tra l'Anas e la Società "Autostrade S.p.A" - la non conformità a legge per aver invertito l'ordine del sistema di revisione della convenzione stessa non essendo, la proroga ventennale della concessione accordata (sino al 31 dicembre 2038), il risultato della elaborazione prioritaria del ripetuto piano finanziario, bensì adeguamento di questo alla proroga;
- va ribadito, sia dalla Sezione controllo Stato e sia dalle SS.RR. (nel richiamare il referto al Parlamento, reso dalle stesse SS.RR. n.2/REF/93 del 28 maggio 1993) - quale logica derivazione della non applicabilità della proroga generalizzata di cui all'art.14, legge n.359/1992 - che sia nell'assentire nuove concessioni autostradali (qualora la nuova opera da costruire non possa essere ricompresa nella concessione in vigore) deve applicarsi la disciplina comunitaria di cui alla direttiva 89/440/CEE, del 18 luglio 1989, recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto leg.vo 19 dicembre 1991. n.406, e sia quella